

University of Groningen

Breedbandcoöperaties op het platteland

Salemink, Koen; Strijker, Derk

Published in:
Bestuurskunde

DOI:
[10.5553/Bk/092733872015024002004](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872015024002004)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Salemink, K., & Strijker, D. (2015). Breedbandcoöperaties op het platteland: Leerscholen voor Next Generation Plattelandsontwikkeling. *Bestuurskunde*, 24(2), 40-50.
<https://doi.org/10.5553/Bk/092733872015024002004>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Metadata article		
Article category (in journal)		Artikelen
EUR/ECLI (if applicable)		
Case Law information	'Samenvatting'	
	'Annotatie'	
Title		Breedbandcoöperaties op het platteland
Subtitle		Leerscholen voor Next Generation Plattelandsontwikkeling
Short title in header		
Author 1	First Name	Koen
	Surname Prefix	
	Surname	Salemink
	Degree	
	Job description (Role)	K. Salemink MSc is werkzaam als promovendus en projectonderzoeker bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.
Author 2	First Name	Dirk
	Surname Prefix	
	Surname	Strijker
	Degree	
	Job description (Role)	Prof. dr. D. Strijker is hoogleraar plattelandsontwikkeling bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.
Author 3	First Name	
	Surname Prefix	
	Surname	
	Degree	
	Job description (Role)	
Authors note of article		Dit artikel is mede gebaseerd op een onderzoeksproject voor de Provincie Groningen.
Abstract (for online and/or print)	Title	Broadband cooperatives in rural areas: Learning labs for rural development
	Text	Based on a database with 75 rural community broadband initiatives in the Netherlands and a longitudinal analysis of a specific initiative in the municipality of Oldambt, the authors discuss how citizens

		campaign for improved internet connections in a cooperative setting. The authors present an 8-step model which shows that at each step citizens, governments and private telecom companies affect the completion of the step. Both telecom companies and governments, however, stick to their old way of working. The market parties try to slow down the process and prevent their market areas from being affected by the initiatives, while governments are unclear about (potential) policies. Community broadband initiatives learn ‘on the job’ and they need perseverance as well as social, intellectual and financial capital in order to be successful. The realization of rural broadband requires efforts from citizens and the involvement of facilitating and supportive governments.
Keywords	Keyword 1	community broadband
	Keyword 2	rural development
	Keyword 3	cooperatives
	Keyword 4	neo-endogenous development
	Keyword 5	Netherlands

Op basis van een database met 75 breedbandinitiatieven op het Nederlandse platteland en het meerjarig volgen van een initiatief in de gemeente Oldambt (Groningen) bespreken de auteurs hoe burgers zich middels het nemen van initiatieven en het opzetten van coöperaties inzetten voor de verbetering van internetverbindingen. De auteurs presenteren een 8-stappen-model waaruit blijkt dat in iedere stap burgers, overheden en marktpartijen invloed hebben op de voltooiing van die stap. Zowel gevestigde marktpartijen als overheden hebben daarbij moeite om afstand te doen van hun vertrouwde manier van handelen. Marktpartijen proberen initiatieven te vertragen om zo te voorkomen dat hun afzetgebied bedreigd wordt, terwijl overheden onduidelijk zijn over beleid. De breedbandcoöperaties zijn continu lerende en moeten beschikken over doorzettingsvermogen en sociaal, intellectueel en financieel kapitaal. De realisatie van breedband op het platteland vraagt om zowel de inzet van burgers als de betrokkenheid van overheden die faciliteren en ondersteunen.

Inleiding

Sinds de opkomst van het internet in de jaren negentig zijn plattelandsgebieden achtergesteld bij de ontwikkeling van digitale verbindingen. De telecommarkt vindt deze gebieden financieel niet interessant genoeg. Dit is ook in Nederland het geval. Verschillende sectoren

en belanghebbenden op het platteland ondervinden hiervan hinder (Salemink en Strijker, 2012). Recentelijk zijn er veel lokale initiatiefgroepen ontstaan die veelal in coöperaties met lokale stakeholders proberen de achterstand te verhelpen. Tegen de wetten van de markt in proberen zij snel en betrouwbaar breedband te realiseren voor hun gemeenschap. Door de opkomst van deze breedbandinitiatieven is een complex samenspel ontstaan tussen marktpartijen, overheden en lokale gemeenschappen.

Dit artikel bespreekt de opkomst van deze initiatieven en het belang ervan voor het Nederlandse platteland. Het bevat een analyse van 75 initiatieven verspreid over heel Nederland en een gedetailleerde meerjarige analyse van een initiatief in Oost-Groningen. Op basis hiervan laat het artikel zien welke factoren een rol spelen bij het succes of het mislukken van zo'n initiatief. Verdeeld over acht stappen wordt duidelijk dat gevestigde marktpartijen en overheden moeite hebben om in te spelen op deze nieuwe coöperatieve aanpak om breedband te realiseren. Het artikel sluit af met een reflectie op de rol van de markt en de verschillende overheden. Breedband blijkt een voorbeeld bij uitstek van een nieuwe coöperatieve vorm van plattelandsontwikkeling.

Het gebrek van de Nederlandse breedbandmarkt

Plattelandsgemeenschappen hebben vanaf het begin problemen ondervonden om volledig deel te nemen aan de digitale samenleving (Malecki, 2003). Tot op de dag van vandaag bevinden zij zich aan de verkeerde kant van de zogenaamde 'digitale kloof' (Townsend, Sathiaselan, Fairhurst, & Wallace, 2013). Het kostte in de twintigste eeuw veel moeite om de meest afgelegen huishoudens en bedrijven te voorzien van een nutsvoorziening als telefonie. Het opwaarderen van dat telefonienetwerk tot een internet-technologie was eveneens kostbaar en op het platteland zelfs onrendabel (Cambini & Jiang, 2009). De markt voor telecommunicatie is in de jaren negentig geliberaliseerd. Sindsdien behoren marktpartijen (geprivatiseerde overheidsbedrijven) voor een passende verbinding te zorgen.

Er zijn verschillende technologieën voor internet, bijvoorbeeld via de telefoon (ADSL of VDSL), maar ook 'Next Generation Access' (NGA) via de kabel, glasvezel of mobiel internet. Het Nederlandse platteland beschikt over het algemeen niet over deze verbindingen. Vanwege de lage bevolkingsdichtheden en grote graafafstanden is het platteland voor telecomaandbieders niet aantrekkelijk om in te investeren. Zij investeren liever in stedelijke gebieden met grote dichtheden en groot marktpotentieel (Townsend et al., 2013). De Nederlandse overheid heeft nog geen instrument gevonden om dit tekort van de markt op te lossen. De Europese regels voor het toekennen van staatssteun hebben bovendien in het verleden verhinderd dat er financiële steun toegekend kon worden voor het aanleggen van nieuwe netwerken (Cambini & Jiang, 2009). Inmiddels heeft de Europese Commissie haar regelgeving aangepast. In de 'witte gebieden', gebieden met slechts één aanbieder van basisbreedband en géén Next Generation Access, mogen overheden de totstandkoming van verbeterde internetverbindingen financieel ondersteunen (Europese Commissie, 2013).

In Nederland gaat het om circa 220.000 huishoudens, oftewel een half miljoen mensen, en 60.000 bedrijven die geen toegang hebben tot toekomstbestendig internet. Deze bevinden zich

allemaal op het platteland (Salemink, 2014). Malecki (2003, p. 201) plaatst dit gebrek in de bredere context van gebrekkige dienstverlening op het platteland in vergelijking met stedelijk gebied, ook wel 'the rural penalty' genoemd.

Lokale initiatieven en coöperaties als reactie op de markt

Verschillende actoren op het platteland lopen tijdens hun dagelijkse activiteiten tegen de grenzen van hun internetcapaciteit aan. Bedrijven hebben moeite met het continueren van hun bedrijfsvoering, agrariërs kunnen hun digitaal aangestuurde machines niet goed gebruiken, hulpbehoevenden kunnen de nieuwste digitale vormen van zorg niet ontvangen en jonge gezinsleden ondervinden problemen met digitale leeromgevingen (Salemink & Strijker, 2012). De kwaliteit van internetverbindingen wordt zo steeds meer een vestigingsfactor, juist voor plattelandsgebieden die onder druk staan door vergrijzing en krimp (PBL, 2013).

Ergernissen, maar ook hoop op een betere toekomst met snel en betrouwbaar internet zetten actieve burgers en ondernemers aan tot het opzetten van eigen initiatieven om een Next Generation Access netwerk aan te leggen. Ze vertrouwen niet meer op een oplossing uit de markt. Hun ideaalbeeld is een volledig open netwerk dat toegankelijk is voor allerlei aanbieders van diensten en in eigendom is van een lokale coöperatie. Zij beheren het netwerk en willen niet meer afhankelijk zijn van externe telecombedrijven (Salemink & Bosworth, 2014).

De lokale acties als reactie op het gebrek van de markt hervormen de relatie tussen externe en lokale stakeholders op het platteland. Dit wordt ook wel neo-endogene plattelandsontwikkeling genoemd (Shucksmith, 2010). Decennia lang werd regionale en plattelandsontwikkeling voornamelijk gedreven door externe partijen, bijvoorbeeld door nationale overheden die rijksdiensten decentraliseerden naar perifere gebieden. Sinds de opkomst van meer neoliberale agenda's in de jaren negentig stimuleren externe partijen dit minder actief. Hierdoor zijn plattelandsgebieden en -gemeenschappen meer aangewezen op hun 'endogene krachten' (Terluin, 2003; Dargan & Shucksmith, 2008). Echter, in het geval van breedband op het platteland redden de gemeenschappen het niet enkel met hun endogene krachten. Sociaal, intellectueel en financieel kapitaal (Bourdieu, 1986) zijn vereist bij het opzetten van een breedbandnetwerk, onder andere om contact te leggen en te onderhouden met externe partijen. Deze vormen van kapitaal zijn niet in ieder plattelandsgebied in gelijke mate aanwezig.

Externe partijen zoals gevestigde marktpartijen proberen uit bescherming van hun financiële belang te voorkomen dat burgerinitiatieven uitbreiden naar hun werkgebied.¹ Onduidelijkheid over of gebrek aan overheidsbeleid, zowel landelijk, regionaal als lokaal, zorgt voor grote onzekerheden voor de initiatiefgroepen (Salemink, 2014). Toch heeft minister Kamp van

¹ zie bijvoorbeeld <http://www.gelderlander.nl/regio/maasland/ziggo-overal-ligt-al-glaszevel-in-land-van-cuijk-1.4705375>

Economische Zaken recent in een brief aan de Kamer² aangegeven dat de lokale initiatieven van groot belang zijn bij de realisatie van breedband in buitengebieden.

Per initiatief kan de markt- en beleidscontext verschillen; overeenkomsten komen hoogstens voort uit de aanwezigheid van landelijk opererende marktpartijen of provinciaal geldend beleid. De complexe en wederkerige relatie tussen overheid, markt en burger is gebied-specifiek.

Onderzoeksmethode

Middels een online inventarisatie en oproep³ hebben we voorlopig 75 breedbandinitiatieven getraceerd die op het Nederlandse platteland actief zijn (stand per februari 2015). Deze 75 initiatieven zijn verspreid over alle 12 provincies en bestrijken 116 gemeenten, met name buiten de Randstad. Het verschilt per initiatief hoeveel informatie er beschikbaar is, maar het geeft een globaal beeld van het breedbandlandschap. De initiatiefgroepen voor breedband hebben we gedocumenteerd en beschreven op basis van de volgende punten:

- het werkgebied;
- de sleutelpersonen;
- de netwerkrelaties van de sleutelpersonen;
- argumenten in de campagne;
- status van het initiatief;
- karakter van het netwerk (open – gesloten).

Naast de hierboven beschreven database hebben wij in de periode januari 2012 tot en met december 2014 de ontwikkelingen rond Stichting Oldambt Verbindt gevolgd.⁴ In deze periode hebben wij betrokkenen geïnterviewd en geobserveerd tijdens bijeenkomsten. Op basis van deze interviews en observaties kunnen we in detail beschrijven welke stappen een breedbandinitiatief doorloopt en welke exogene en endogene krachten daarin een rol spelen.

Breedbandinitiatieven in Nederland: een divers landschap

Er is sprake van gebied-specifieke verschillen, maar er is een globaal proces te herkennen dat hierna wordt beschreven. Het eerste belangrijke verschil tussen de initiatieven is de omvang van het werkgebied. Sommige initiatieven omvatten meerdere gemeenten, terwijl andere slechts enkele tientallen adressen omvatten. Ook de oorsprong en de sleutelpersonen van de initiatieven zijn sterk verschillend, variërend van met name agrarische ondernemers tot actieve hoogopgeleide 'nieuwkomers'. De sleutelpersonen staan aan de basis van het verdere netwerk dat een groep opbouwt. Vaak wordt er ondersteuning gezocht bij lokale overheden, maar soms ook bij de grote marktpartijen of een boerenorganisatie zoals LTO.

² Kamp, H.G.J. (2015). *Snel internet in buitengebieden en 4G-dekking*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, kenmerk DGETM-TM/15027850.

³ <http://www.rug.nl/news/2014/12/initiatieven-breedband-op-het-platteland-in-kaart>

⁴ zie ook: www.oldambtverbindt.nl

Hoe breder de vertegenwoordiging van diverse belanghebbenden in de groep, hoe breder ook het campagne-argument dat breedband de gehele ontwikkeling van het gebied ten goede komt. Initiatiefgroepen die door agrariërs of andere ondernemers geleid worden, beperken zich voornamelijk tot economische argumenten. Tevens zijn er verschillen in de keuze voor technologie en aard van het netwerk. Technologisch is glasvezel superieur aan de andere technologieën, zoals internet via de kabel en 4G-verbindingen (Salemink & Strijker, 2012). Sommige initiatieven lijken echter al tevreden te zijn als er enige verbetering optreedt, ook al is dit geen glasvezel. Hierdoor lijkt een lappendeken van verschillende netwerken te ontstaan.

De metafoor van de lappendeken is ook waarneembaar op provinciaal niveau. De provincies Fryslân, Drenthe, Overijssel en Noord-Brabant hebben momenteel beleid om initiatieven te ondersteunen. De vrees bij de lokale initiatieven, met name de vergevorderde, is dat de provincie met een centrale aansturing het proces vertraagt. De initiatiefgroepen vrezen ook dat zij hun ‘zelfbeschikking’ verliezen en een middel worden om overheidsbeleid te realiseren (observaties bij Stichting Oldambt Verbindt). Bovendien geeft het politieke partijen de mogelijkheid om breedband op het platteland onderdeel te maken van campagnes, waar grote marktpartijen ook weer op inspelen.

Coöperatief proces voor breedband op het platteland

Op basis van het algemene beeld en de gedetailleerde informatie over Stichting Oldambt Verbindt hebben wij acht stappen onderscheiden in het coöperatieve proces om tot een breedbandnetwerk te komen op het platteland. Het betreft hier geen blauwdruk. Het kan zijn dat bij initiatieven stappen samenvallen of opnieuw doorlopen worden na complicaties bij een vervolgstap. Per stap beschrijven wij wat de rol is van de gevestigde en landelijk opererende marktpartijen en de verschillende overheden. Vervolgens duiden we wat de implicaties hiervan zijn. Hierdoor wordt duidelijk hoe er vernieuwend samengewerkt wordt, maar ook hoe er vernieuwend (en soms traditioneel) tegengewerkt wordt. Per stap is aangegeven hoeveel initiatieven deze stap voltooid hebben; de overige initiatieven hebben die specifieke stap of een voorgaande stap nog niet afgerond. Hierdoor wordt duidelijk welke stappen als scherprechter in het proces kunnen worden beschouwd.

Stap 1: Aanleiding (73)

Het begint met de constatering dat de markt voor Next Generation Access de buitengebieden niet bedient (zie ook Townsend et al., 2013). Het betreffende initiatief probeert vervolgens om het onderbediende gebied toch van toekomstbestendig breedband te voorzien. Allerlei stakeholders in het gebied hebben immers behoefte aan snel en betrouwbaar internet.

In het geval van een bottom-up initiatief is er meestal een klein aantal sleutelpersonen. In gebieden met bestaande netwerken, bijvoorbeeld LEADER-gebieden,⁵ komen initiatiefgroepen vaak voort uit die bestaande netwerken, of de groepen sluiten zich daarbij aan. Voor de totstandkoming van een initiatief moeten in ieder geval sociaal kapitaal en

⁵ LEADER is een inmiddels afgesloten EU programma (1991-2013) dat bottom-up geleide plattelandsontwikkeling probeerde te bewerkstelligen.

organiserend vermogen aanwezig zijn. Bovendien valt op dat de pioniers in dit veld zich rondom Eindhoven en Enschede bevinden, twee steden met technische universiteiten waarvan een deel van de medewerkers, vaak met relevant intellectueel kapitaal, in omliggende gemeenten wonen.

In het geval van een top-down initiatief treedt in eerste instantie de overheid of een regionaal/lokaal kabelbedrijf op als gangmaker. In dunbevolkte gebieden met weinig sociaal, intellectueel en financieel kapitaal zal de overheid eerder de rol van aanjager moeten vervullen, omdat daar minder snel een burgerinitiatief ontstaat.

Stap 2: Kennismaking (52)

De breedbandwereld is technisch en economisch complex. Sommige initiatieven laten zich hierdoor afschrikken. Hier wordt het eerste onderscheid duidelijk tussen de potentieel succesvolle groepen en de groepen die stoppen. Ook wordt hier vaak de keuze gemaakt of de groep voor een open netwerk wil gaan dat in eigendom is van de gemeenschap. Bottom-up initiatieven wensen meestal een open netwerk dat beheerd wordt door een coöperatie, als tegenreactie op het gebrek dat de markt heeft veroorzaakt.

Als eerste stap wenden sommige groepen zich toch tot gevestigde marktpartijen, die de sleutelpersonen 'geruststellen' en vertellen dat het op termijn wel goed komt, zonder concrete alternatieven te presenteren. Deze tactiek kan het initiatief intomen. Soms kiezen initiatiefgroepen ervoor om verder te gaan met de marktpartij. Dit betekent dat het oorspronkelijke ideaal van een open netwerk wordt opgegeven en het initiatief de zelfbeschikking opgeeft.

Kennis over de telecomsector kan in deze fase versnellend werken, maar uit onze observaties bij Stichting Oldambt Verbindt blijkt dat vorderingen van een initiatiefgroep afhangen van de personen die het minst snel vorderingen maken. De snelle leden dreigen voor de troepen uit te gaan lopen, hetgeen het coöperatieve karakter ondermijnt. Initiatieven die geleid worden door kleinere regionale kabelbedrijven, zoals in Fryslân, Twente, Veendam en omgeving Harderwijk, zijn bij deze stap in het voordeel. Zij beschikken over de technische vakkennis en weten hoe de breedbandmarkt werkt.

Stap 3: Vraaginventarisatie (35)

In veel gevallen wordt in deze fase officieel een coöperatie of stichting opgericht. In de voorgaande fasen gaat het meestal om informele zelforganisatie. Op basis van de vraaginventarisatie kan slechts een indicatieve business case worden opgesteld voor een voorlopig werkgebied, met geschatte totale kosten en richtprijzen. Dit vraagt om intellectueel en financieel kapitaal; wederom scherprechters die mede het succes bepalen.

Bij genoeg animo beslissen groepen meestal om door te gaan. Bij gebrek aan animo beslissen sommigen om te stoppen, terwijl andere campagne gaan voeren. Optimaas in Aalburg en LanderdNet in Landerd, beide Noord-Brabant, zijn voorbeelden van initiatieven waar tijdens de vraaginventarisatie bleek dat er onvoldoende animo was om door te gaan. Het besluit van

de gemeente om vervolgens het initiatief niet langer te ondersteunen heeft geleid tot een definitief einde.⁶

Stap 4: Campagne voeren (31)

Om bewoners en bedrijven in het werkgebied over te halen om mee te doen, wordt meestal een campagne opgezet. Hoe meer deelnemers, hoe groter de kans op succes. Bottom-up initiatieven maken hierbij gebruik van hun lokale kennis en netwerk, maar om het professioneel aan te pakken hebben zij financiële ondersteuning nodig. Dit is het punt waarop veel bottom-up initiatieven om ondersteuning vragen bij de overheid (meestal gemeente, soms provincie). Endogene krachten alleen zijn niet genoeg. Als financiering en concreet beleid uitblijven of lang op zich laten wachten, lopen de initiatiefgroepen vertraging op. Initiatieven in Drenthe en Gelderland, waar inmiddels wel beleid is gevormd, geven aan dat hun projecten vertraging hebben opgelopen door langzame vorderingen bij de provinciale overheid.

Top-down initiatieven kunnen juist wel op professionele wijze een campagne opzetten, omdat ze over de middelen en de ervaring beschikken. Top-down initiatieven ondervinden juist vaker problemen met het organiseren van een netwerk om toegang te krijgen tot lokale kennis en voor de uitvoering van de campagne. Hier hebben externe partijen de lokale partijen nodig. Lokaal sociaal kapitaal is in deze fase onontbeerlijk.

In de campagne-fase gaan de gevestigde marktpartijen vaak ook nadrukkelijk campagne voeren. Concurrentie van coöperaties, soms met concurrerende technologieën, straalt af op hun product, ook als ze niet het werkgebied van die coöperatie bedienen. Om hun marktpositie en aandeelhouderswaarde te beschermen gaan ze stunten met kortingen in aangrenzende werkgebieden, zoals de grotere dorpen, om de indruk te wekken dat zij het oplossen en om uiteindelijk de vraagbundeling te frustreren (observaties Stichting Oldambt Verbindt).

Stap 5: Vraagbundeling (15)

Na het voeren van de campagne wordt de vraag in het werkgebied gebundeld. Bij deze stap is het doel om zo veel mogelijk bewoners zich te laten verplichten tot het afnemen van diensten, onder voorbehoud van voldoende animo. Gemiddeld moeten meer dan 50% van de bewoners zich committeren. Gebieden met grote graafafstanden, en dus hogere kosten per gebruiker, moeten vaak een hoger percentage halen om tot een rendabele business case te komen.

Vraagbundeling kan ook aantonen hoeveel geld het initiatief tekort komt om tot een haalbare business case te komen. Sommige provincies, bijvoorbeeld Fryslân, Overijssel en Gelderland, zijn bereid om de business case rendabel te maken door een zachte lening te verstrekken, maar zij doen dit pas als de maximale bijdrage uit de markt is gehaald (zo veel mogelijk deelnemers, maximaal haalbare bewonersbijdrage). Vanwege de Europese regels voor staatssteun mogen enkel de activiteiten in de witte gebieden (buitengebieden) financieel

⁶ zie bijv. <http://www.optimaas.nl/nieuws/2013/coöperatie-optimaas-ua-stopt/>

worden ondersteund.⁷ De initiatieven die dit stadium hebben bereikt, redden het niet altijd om voldoende vraag te bundelen. Bergen Breedband en Breedband Alkmaar-Buiten bijvoorbeeld hebben hun inschrijvingstermijn moeten verlengen. Het gaat hier om uitstel, niet om afstel. Uit de analyse van de initiatieven blijkt dat in deze fase veel sociaal kapitaal vereist is om de vraagbundeling te starten. Om het te voltooien zijn vooral intellectueel kapitaal (begrijpen waarom breedband belangrijk is) en financieel kapitaal (de hoge bedragen kunnen veroorloven) doorslaggevend.

Stap 6: Aanbesteding (12)

Over deze en de volgende stappen is minder bekend, omdat slechts 15 van de 75 initiatieven de vraagbundeling hebben voltooid. Belangrijk in deze fase is dat de initiatiefgroep eisen kan stellen aan het netwerk, zoals een open netwerk en een volledig dekkend netwerk voor het werkgebied. Een volledig dekkend netwerk vraagt wel om enige solidariteit van de huishoudens en bedrijven die minder afgelegen liggen. In potentie zouden zij voor een lagere prijs de beschikking kunnen krijgen over breedband, als de afgelegen adressen niet mee zouden doen. Breedbandinitiatieven willen meestal alle adressen aansluiten en doen hiermee een beroep op de sociale cohesie in een gemeenschap.

Het aanbestedingsproces kan bovendien tijdrovend zijn. De juridische en financiële aspecten zijn voor veel bottom-up initiatieven te complex en vragen om ondersteuning.

Stap 7: Aanleg en oplevering (4)

Lokale inzet, kennis en draagvlak zijn van belang bij de aanleg. Sommige groepen bewoners of bedrijven kiezen ervoor om zelf een deel van het graafwerk te verrichten om de kosten laag te houden. Bovendien kan het nodig zijn voor deze routes om door percelen te graven die in particulier eigendom zijn. In deze fase vraagt de rol van opdrachtgever de nodige kennis en ervaring van initiatiefgroepen.

Stap 8: Beheer en onderhoud (vier netwerken zijn operationeel)

In deze fase heeft de initiatiefgroep technische ondersteuning nodig voor het beheren van het netwerk. Dit beheer en onderhoud wordt meestal uitbesteed aan gespecialiseerde bedrijven. De initiatiefgroepen stellen als opdrachtgever eisen aan het netwerkbeheer. Met het bereiken van deze fase is het proces voltooid. Er zijn voorbeelden van initiatieven die zich in deze fase alsnog wenden tot de gevestigde marktpartijen. Dan is er opnieuw technische kennis vereist in de onderhandelingen rondom de uitbesteding. Twee van de vier operationele netwerken zijn glasvezelnetwerken, de andere twee zijn draadloos. BoekelNet was het eerste bottom-up geïnitieerde operationele glasvezelnetwerk in Nederland dat in eigendom is van een coöperatie. Met name de faciliterende en financieel-ondersteunende rol van de gemeente is van belang geweest voor de realisatie.

Breedband als vehikel voor Next Generation Plattelandsontwikkeling

⁷ Zie ook de handreiking van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 'Goed op weg met breedband, handreiking voor gemeentes en provincies' uit 2012.

Met de opkomst van initiatiefgroepen voor breedband in plattelandsgebieden is er nog steeds geen zekerheid dat deze gebieden aansluiting vinden op een toekomstbestendig netwerk. Met name de vraaginventarisatie en de vraagbundeling zijn belangrijke scherprechters, waarbij vooral de bottom-up initiatieven afhankelijk zijn van ondersteuning van overheden en medewerking van marktpartijen. Echter, marktpartijen willen enkel meewerken onder de voorwaarde dat zij later eigenaar worden van het netwerk, terwijl veel initiatieven juist een open net willen dat zij zelf in eigendom hebben en beheren. Gevestigde en landelijk opererende marktpartijen maken dan ook zelden deel uit van de formele coöperatie. Daarnaast zorgen weifelend beleid van lokale en regionale overheden, en ontbrekend beleid op rijksniveau, voor onzekerheid en kosten veel tijd en energie; tijd en energie die niet iedere initiatiefgroep kan opbrengen.

Of het nu om bottom-up of top-down initiatieven gaat, overheden en burgers hebben elkaar nodig om het initiatief tot een goed einde te brengen. Een initiatief begint meestal kleinschalig met een kleine groep sleutelpersonen, maar al snel blijkt dat samenwerking nodig is met verschillende stakeholders, zowel exogeen als endogeen, om het breedband daadwerkelijk te realiseren. Lokale politieke geschillen en grote marktbelangen kunnen daarbij voortgang in de weg zitten. Een coöperatie als organisatievorm – en daarmee de formalisatie van de samenwerking – heeft in sommige vergevorderde voorbeelden gezorgd voor afstemming tussen activiteiten van de coöperatie en politieke besluitvorming, waardoor onder andere het proces tot aan de vraagbundeling versneld heeft kunnen plaatsvinden.

Deze bijdrage laat voorts zien dat de inspanningen voor breedband een eigentijdse vorm van plattelandsontwikkeling zijn. Er is niet meer één speler aan zet, maar er is een samenspel tussen burger, overheid en markt vereist, passend binnen de theorie van neo-endogene plattelandsontwikkeling. Actoren van binnen en van buiten het gebied dragen bij aan de ontwikkeling van het gebied. Dit samenspel is niet uniek voor het platteland als locatie of breedband als thema, maar het voorbeeld laat wel zien in hoeverre actoren zich coöperatief op willen en kunnen stellen. Bovendien worden lokale en regionale overheden door marktpartijen en initiatiefgroepen gedwongen tot herbezinning op de huidige situatie, met de vrije markt als instrument om iedere Nederlander te voorzien van telecomdiensten.

Veel initiatieven ontstaan als een reactie op een falende markt en een terughoudende overheid. Als de eerste stappen van het proces doorlopen zijn, blijkt vaak dat initiatiefgroepen ook marktpartijen en overheden nodig hebben om hun doel te bereiken. Bij coöperaties is het voor de lokale actoren, burgers en ondernemers, van belang om op hun eigen voorwaarden deel te nemen, en uiteindelijk in staat te zijn om hun eigen doelen te bereiken. Uit de analyse van de 75 initiatieven, en ook uit de case Stichting Oldambt Verbindt, blijkt dat machtsongelijkheid en afhankelijkheid van externe partijen dit bemoeilijken, waardoor het totstandkomingsproces vertraagd wordt. Daarnaast is het terugwinnen en behouden van zelfbeschikking van groot belang voor de lokale stakeholders. Veel campagnes voor breedband op het platteland benadrukken dit terugwinnen van zelfbeschikking als een triomf die de burgers zelf mede tot stand kunnen brengen; een triomf die laat zien dat ‘the rural penalty’ overwonnen kan worden. Achter het streven naar breedband gaat een breder streven

naar een leefbaar platteland schuil, met de burger die hierbij in toenemende mate zelf tot actie overgaat. Echter, de burger die het volledig zelf organiseert, lijkt in het geval van breedband op het platteland een utopisch figuur.

De vrije markt dwingt om dingen goed te doen, maar zorgt niet per se voor het goede. Lokale groepen definiëren zelf steeds vaker wat zij goed vinden en zetten zich daarvoor in. Zij moeten zich kunnen organiseren om de vraag te bundelen. Gedurende het vervolg moeten zij hun doelen en belangen kunnen waarborgen. Het is aan de overheid om deze zelforganisatie te ondersteunen en, waar nodig, te initiëren, zonder de gestelde doelen te frustreren; anders haken de lokale burgers en ondernemers af. Zonder de inzet van lokale burgers en ondernemers lijkt breedband in het buitengebied onhaalbaar.

De weg naar Next Generation Access gaat gepaard met Next Generation Plattelandsontwikkeling, met een neo-endogeen karakter, en waarbij breedbandcoöperaties de rol vervullen van leerschool voor bredere plattelandsvraagstukken.

Literatuur

Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). New York: Greenwood.

Cambini, C., & Jiang, Y. (2009). Broadband investment and regulation: A literature review. *Telecommunications Policy*, 33(10-11), 559-574.

Dargan, L., & Shucksmith, M. (2008). LEADER and innovation. *Sociologia Ruralis*, 48(3), 274-291.

Europese Commissie. (2013). *Communication from the Commission. EU Guidelines for the application of State aid rules in relation to the rapid deployment of broadband networks (2013/C 25/01)*. Verkregen via <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:025:0001:0026:EN:PDF>

Malecki, E.J. (2003). Digital development in rural areas: potentials and pitfalls. *Journal of Rural Studies*, 19(2), 201-214.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2013). Vergrijzing en Ruimte: gevolgen voor de woningmarkt, vrijetijdsbesteding, mobiliteit en regionale economie. Verkregen via http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_Vergrijzing%20en%20ruimte_450.pdf

Salemink, K. (2014). *Factsheet 'Breedband in de buitengebieden'*. Groningen: RUG-FRW.

Salemink, K., & Bosworth, G. (2014). *Investigating community-led broadband initiatives as a model for neo-endogenous development*. Paper presented at 12th Rural Entrepreneurship Conference, Harper Adams University, UK.

Salemink, K., & Strijker, D. (2012). *Breedband op het platteland: Rapportage voor Woon- en Leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen*. Groningen: RUG-FRW.

Shucksmith, M. (2010). Disintegrated rural development? Neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. *Sociologia Ruralis*, 50(1), 1-14.

Terluin, I.J. (2003). Differences in economic development in rural regions of advanced countries: An overview and critical analysis of theories. *Journal of Rural Studies*, 19(3), 327-344.

Townsend, L., Sathiaselan, A., Fairhurst, G., & Wallace, C. (2013). Enhanced broadband access as a solution to the social and economic problems of the rural digital divide. *Local Economy*, 28(6), 580-595.